



DATE DOWNLOADED: Tue Nov 15 16:42:45 2022

SOURCE: Content Downloaded from [HeinOnline](#)

Citations:

Bluebook 21st ed.

Natasa Mrvic-Petrovic & Zdravko Petrovic, State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility, 24 ZB. PRAV. FAK. Sveuc. RIJ. 469 (2003).

ALWD 7th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic & Zdravko Petrovic, State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility, 24 Zb. Prav. Fak. Sveuc. Rij. 469 (2003).

APA 7th ed.

Mrvic-Petrovic, N., & Petrovic, Z. (2003). State responsibility for damage as form of legal responsibility. Zbornik Pravnog Fakulteta Sveucilista Rijeci, 24(Supplement), 469-486.

Chicago 17th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic; Zdravko Petrovic, "State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility," Zbornik Pravnog Fakulteta Sveucilista u Rijeci 24, no. Supplement (2003): 469-486

McGill Guide 9th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic & Zdravko Petrovic, "State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility" (2003) 24:Supplement Zb Prav Fak Sveuc Rij 469.

AGLC 4th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic and Zdravko Petrovic, 'State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility' (2003) 24(Supplement) Zbornik Pravnog Fakulteta Sveucilista u Rijeci 469

MLA 9th ed.

Mrvic-Petrovic, Natasa, and Zdravko Petrovic. "State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility." Zbornik Pravnog Fakulteta Sveucilista u Rijeci, vol. 24, no. Supplement, 2003, pp. 469-486. HeinOnline.

OSCOLA 4th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic & Zdravko Petrovic, 'State Responsibility for Damage as a Form of Legal Responsibility' (2003) 24 Zb Prav Fak Sveuc Rij 469

-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at

<https://heinonline.org/HOL/License>

-- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.

-- To obtain permission to use this article beyond the scope of your license, please use:

[Copyright Information](#)

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU KAO VID PRAVNE ODGOVORNOSTI

Prof. dr. sc. Nataša Mrvić-Petrović, znanstveni savjetnik UDK: 347.51:342.1
Institut za uporedno pravo u Beogradu Ur.: 27. veljače 2003.
Dr. sc. Zdravko Petrović, docent Pr.: 9. svibnja 2003.
Fakultet za poslovno pravo u Beogradu, Prethodno priopćenje
SCG

U radu je analiziran fenomen izvanugovorne odgovornosti države za štetu nastalu građanima u vršenju službe (nezakonitim ili nepravilnim aktima državnih organa). Podsjetivši na povijesne korijene ove pojave i pravne modele u kojima je uobličen kao pravni institut, autori konstatiraju da se odgovornost države mora tretirati kao jedan od vidova pravne odgovornosti. Iako ističu da je odgovornost države izvedena iz odgovornosti štetnika, te da se ne može vezivati za ideju pogreške, autori smatraju da se pravna osnova ovakve "odgovornosti" može u suvremenim uvjetima tražiti u riziku od nastanka štete postupanjem državnih organa ili državnih dužnosnika. Autori upozoravaju na nepovoljne posljedice činjenice da u zakonodavstvima država u tranziciji ne postoji dostatna tradicija u pogledu reguliranja ovog instituta kao instituta javnog prava, unatoč njegovom značaju, te da bi u budućem zakonodavstvu trebalo urediti ovaj institut sukladno pravnoj tradiciji i financijskim resursima konkretne države.

Ključne riječi: teorija prava, građansko pravo, upravno pravo, pravna odgovornost, odgovornost države.

Uvod

Jedna od najvažnijih tekovina liberalne tradicije 19. veka jeste dopuštanje mogućnosti da se *vis-à-vis* sučele građani i uprava, pri čemu je uprava dobila obaveze da postupa u skladu sa zakonom i da poštuje prava i slobode građana. Važan izraz konkretizacije tog načela legaliteta bilo je priznavanje načela odgovornosti: od sredine 19. veka u Francuskoj počinju se javljati sudski sporovi u kojima je država tužena umesto štetnika (službenog lica) za štetu pričinjenu građanima vanugovorno - nezakonitim vršenjem službe. Danas, na početku 21. veka, princip odgovornosti države postao je opšteprihvaćen, te se prihvata i u onim zakonodavstvima u kojima je tradicionalno bila isključena takva mogućnost.¹

¹ Tako je 1946. godine ovaj princip uveden u englesko pravo, a takode je prvi put bio proklamovan u Ustavu bivšeg Sovjetskog saveza iz 1977. godine.

Pa ipak, za razliku od drugih pravnih instituta, kod odgovornosti države za štetu u velikoj meri su u nacionalnim zakonodavstvima još uvek zadržana specifična rešenja koja otežavaju moguća poređenja i analizu. Svesni opasnosti od netačnih uopštavanja, na šta je svojevremeno opravdano upozoravao Krbek,² ipak bismo mogli uslovno prihvatiti podelu na sledeće pravne modele (koji se danas retko javljaju u svom "čistom" obliku ili se nalaze u transformaciji):

1. nekadašnji anglo-saksonski, a danas anglo-američki pravni model u kome se uspostavlja ograničena imovinska odgovornost države za tzv. administrativne delikte (*state liability for common law administrative tort*),
2. francuski pravni model odgovornosti države za grešku u vršenju službe, razvijen u skladu sa teorijom rizika i načelom jednakosti građana u snošenju javnih tereta (*égalité devant les charges publiques*),
3. nemački pravni model tzv. *Staatshaftung* (prihvaćen i u drugim zakonodavstvima germanskog tipa kontinentalnog pravnog sistema) po kome se institut odgovornosti države za štetu teorijski razmatra u okviru teorije javnog prava, ali je u praksi inkorporisan u mehanizme građanskopravne zaštite,
4. pravni model država bivšeg socijalizma koje se sada nalaze u procesu ekonomske tranzicije u kojima se pitanje odgovornosti države za štetu postavlja u vidu izuzetka (u Sovjetskom savezu) ili se na slučajeve odgovornosti države tradicionalno primenjuje opšti pravni režim građanske odgovornosti (rešenje koje je bilo prihvaćeno u Češkoj, Poljskoj, nekadašnjoj Demokratskoj Republici Nemačkoj, takođe i u pravu nekadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a odatle i u zakonodavstvima država nastalih posle njenog raspada).

Osim ovih pravnih modela, u okviru tzv. prava Evropske unije razvija se novi pravni fenomen - vanugovorna odgovornost za štetu država članica. Po svojim (neizdiferenciranim) pravnim obeležjima to je jedan naročiti "hibrid" koji sjedinjuje odlike instituta međunarodne odgovornosti države, a takođe i vanugovorne imovinske odgovornosti države.³

Kako se vidi, pitanje odgovornosti države za štetu još je uvek aktuelno i otvara se na novi način. To je i osnovni razlog zbog koga je to izabrana tema ove rasprave. Osim toga, zakonodavstva osamostaljenih država sa teritorija nekadašnje SFRJ, kao uostalom i drugih tzv. bivših socijalističkih država, u pitanju odgovornosti države za štetu "dele" iste "nasledene" probleme. Najveći se problem ispoljava u tome što je u tzv. bivšem socijalističkom pravu, u procepu striktno podele na oblasti javnog i privatnog prava, ovo pitanje dugo svrstavano u područje civilnog prava, što znači da se i pri donošenju propisa zakonodavac u većoj meri ugledao

² Ivo Krbek, *Odgovornost države za štetu*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1954.g., 300 knj, knj. V., str. 159.

³ Odgovornost države za kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama čoveka, iz 1950. g., pred Sudom za ljudska prava nije bila predmet ove analize, jer se radi o tipičnom obliku odgovornosti u oblasti međunarodnog javnog prava, iako se i u takvim slučajevima dešava da država bude obavezana na naknadu štete prouzrokovanu kršenjem ljudskih prava.

na rešenja građanskog prava nego što se vodilo računa o specifičnostima javno-pravne prirode odgovornosti države za štetu. Nedostatak adekvatne zakonske regulative otežava rad sudovima, a takođe može uticati na pojave nesaglasnosti između proklamovanih garantija prava i sloboda građana i stvarnog stanja u praksi. Stoga je bilo uputno ukazati na neke odlike ovog instituta i njegovu funkciju u pravnom sistemu.

Pravna odgovornost države

Očigledno je da se pitanje odgovornosti države za štetu, kao naročitog vida pravne odgovornosti, može postaviti jedino u uslovima uspostavljanja tzv. pravne države - države koja će biti potčinjena pravu tako što će njeni organi delovati poštujući načelo zakonitosti. Da bi se bolje objasnilo čime se odgovornost za štetu odlikuje u odnosu na druge vidove pravne odgovornosti, neophodno je najpre odrediti pojam pravne odgovornosti.

Pitanje pravne odgovornosti spada u red centralnih pitanja opšte teorije prava. Elementi pravne odgovornosti ishode iz njene povezanosti sa primenom mera državne prinude (kažnjavanja) prema onome ko se protivpravno ponaša.⁴ Kako se vidi, veza između države i prava najjača je upravo u oblasti odgovornosti, jer je država ta koja, s jedne strane, donosi pravne norme i time propisuje obaveze određenih lica a, s druge strane, primenjuje prinudne mere prema pojedincu koji prekrši ta pravila. Upravo zbog toga je položaj države veoma specifičan u situaciji kada se postavi pitanje njene odgovornosti, tj. odgovornosti za postupke državnih službenika ili lica koja u njeno ime nastupaju u odnosima prema građanima.

Pravni teoretičari ne zastupaju jedinstveno stanovište u pogledu shvatanja pojma pravne odgovornosti. Neki od njih odgovornost određuju u širem smislu - pozitivno i negativno, pa kažu da je to takav odnos između države (odnosno njenih predstavnika, organa ili ovlašćenih nedržavnih subjekata) i građana u kojem ti subjekti odgovaraju građanima i samoj državi za zakonito, pravilno i savesno vršenje službe. Pozitivna pravna odgovornost predstavljala bi obavezu savesnog i zakonitog vršenja službe, kako je i regulisano pravnim normama, dok negativna odgovornost nastupa u slučaju nepropisnog ili nezakonitog vršenja službene dužnosti i redovno dovodi do primene sankcija (i to najčešće kaznenih) prema licu koje protivpravno postupa. Ipak, uobičajeno se pravna odgovornost shvata u užem smislu i tada se izjednačava sa negativnom odgovornošću.⁵

Podela pravne odgovornosti na pojedine vidove povezana je sa različitim funkcijama (pravnim dejstvima) odgovornosti, koje su u krajnjem smislu uslovljene njenom socijalnom prirodom i osobenostima pravne "nadgradnje" kojom je

⁴ O. С. Иоффе, М. Д. Шаргародский према: Н. А. Духно и И. Ивакин, "Понятие и виды юридической ответственности", *Государство и право*, 2000. бр. 6, стр. 12, Jakov Radišić, *Imovinskoppravna odgovornost i njen doseg*, Institut za društvene nauke, Beograd, 1979.g., str. 28. i 29.

⁵ М. А. Краснов према: В. Н. Савин, "Ответственность государственной власти перед обществом", *Государство и право*, 2000. г. бр. 6, стр. 65.

regulisana određena vrsta socijalnih odnosa. Razvitkom države i prava pravna odgovornost je "usitnjena" na pojedine vidove, te danas govorimo o: ustavnoj, imovinskoj ili građanskopravnoj odgovornosti (tj. odgovornosti za štetu), kaznenoj (disciplinskoj, prekršajnoj, krivičnoj) ili upravnoj (administrativnoj) odgovornosti. Cepanje jedinstvene kategorije pravne odgovornosti na njene pojedine vidove doprinelo je doduše napretku pravne nauke, ali u praksi dovodi do različitih devijacija u procesu sistematske kontrole funkcionisanja vlasti.⁶ Takođe, pravna odgovornost nije konstantna kategorija, nego prati razvoj društva. Otuda se u današnje vreme sve više govori i o nekim novim oblicima odgovornosti, kao što je, na primer, ekološka odgovornost.⁷

Pravne odgovornosti nema ukoliko izostaje reakcija države u vidu primene sankcije prema onome ko čini pravni delikt, što znači da je u biti osnovna funkcija odgovornosti svakako kaznena (represivna). Ali, uporedo sa kaznenom funkcijom ostvaruje se i funkcija uspostavljanja protivpravnim delom narušene ravnoteže u oblasti građansko-pravnih odnosa. U slučaju primene naknade štete kao građansko-pravne sankcije ova, restitucionalna funkcija ostvaruje se istovremeno sa kaznenom, i u tom jedinstvu deluje kao kompenzaciona.⁸ Uobičajeno je da se građanskopravna i kaznena odgovornost oštro teorijski razgraničavaju na kompenzacionu, odnosno represivnu, što nije u skladu sa životnom stvarnosti. Takođe, valja zapaziti da postoje izvesni elementi koji i upravnu odgovornost, pod određenim uslovima, mogu vezati za popravljavanje štete, tj. za restituciju ostvarenu u okvirima upravnog ili upravno-sudskog postupka.

"Tradicionalno pravna odgovornost uvek se razmatrala kao odgovornost, tj. obaveza građana i organizacija prema državi. O odgovornosti države za kršenja zakona praktično se nije govorilo. Moguće je, međutim, odgovornost države prema građanima, njene obaveze prema pojedincima i organizacijama videti kao poseban vid pravne odgovornosti, koji samo jednim delom ima koren u nacionalnom pravu, a drugim delom zadire u pitanja nadležnosti međunarodnih tela u slučaju kršenja individualnih prava i sloboda u pojedinoj zemlji".⁹ U skladu sa zahtevima savremenog doba pitanje zaštite ljudskih prava na međunarodnopravnom nivou neprestano dobija na značaju, što dovodi do toga da se na nacionalnom nivou u javnim odnosima ne može reagovati samo zahtevima za naknadu štete iz domena privatnog prava, već se moraju uvažavati i opšte odredbe o zaštiti ličnih prava koja se odnose i na javnopravni domen.¹⁰

Najvažnije je istaći da odgovornost države za štetu, kao i svaki drugi vid pravne odgovornosti, podrazumeva ostvarenje principa legaliteta i kontrolu vršenja vlasti. Pri tome se pravni mehanizmi pojavljuju samo kao jedan vid (i to ne uvek najefikasniji) mera koje stoje na raspolaganju građanima radi utvrđivanja odgovor-

⁶ Videti detaljnije u: В. Н. Савин, *op. cit.*, str. 65. i 66.

⁷ Više videti u: Н. А. Духно и В. И. Ивакин, *op. cit.*, str. 13-14.

⁸ В. Н. Савин, *op. cit.*, str. 65. i 66.

⁹ Н. А. Духно и В. И. Ивакин, *op. cit.*, str. 16.

¹⁰ Günter Püttner, "Naknada štete u javnom pravu", *Pravni život*, II tom, 1992.g., br. 11-12, str. 1912.

nosti predstavnika vlasti, jer "iako propisi o odgovornosti počivaju na izvesnim idejama pravičnosti, vrede sami za sebe taman toliko isto koliko i one norme koje bi imale da se zaštite".¹¹ Nasuprot tome, kako tačno zapaža Đorđe Tasić, ukoliko ima manje mogućnosti za primenu sankcije, utoliko više raste moralni interes za izvršenje zakona i utoliko su teže i delikatnije socijalne posledice njegovog neizvršavanja.¹²

Država kao subjekt odgovornosti

Posmatrano isključivo sa pravnog stanovišta, država može biti subjekt prava i obaveza. Kao i druge organizacije, ona se smatra "pravnim licem" za razliku od ljudskih bića, tj. "fizičkih lica". Važna razlika koja odvaja državu od drugih pravnih lica jeste što je "država zajednica koja je stvorena (...) državnim pravnim poretom. Država kao pravno lice je personifikacija te zajednice ili državnog pravnog poretka koji sačinjava tu zajednicu".¹³

Slično drugim pravnim licima, država nema sopstvene volje niti može preduzimati radnje drugačije nego preko lica koja istupaju u njeno ime ili preko državnih službenika. Radnje koje vrše ta lica pripisuju se državi, a njihove obaveze i prava jesu prava i obaveze države i određene su pravnim poretom.¹⁴ Prema tome, ako lica koja predstavljaju državu ili državni službenici ne ispune neku obavezu, država odgovara umesto njih. Zbog toga treba da objasnimo:

1. kada država čini pravni delikt ili, tačnije, kada se delikt službenog lica može pripisati državi,
2. da li u takvom slučaju prema državi može biti primenjena sankcija.

Kao i svako drugo pravno lice i država je jedna pravna fikcija: u stvarnosti "njena volja" ne postoji, nego "volju države" čine volje pojedinaca koji je predstavljaju i čijim se radnjama ta "volja" ostvaruje. Stoga odmah treba zapaziti da se o pravu i dužnostima države govori samo u jednom moralnom smislu i u suštini figurativno, ali to nikako ne znači da i logički odista postoje prava i dužnosti države kao subjekta.¹⁵ Zato se i postavlja pitanje da li za kršenja obaveza koje se pripisuju državi treba da odgovara ona sama ili lice koje ju je reprezentovalo u određenoj situaciji, a vlastitom radnjom je učinilo pravni delikt.

Osnovni problem koji se tiče uspostavljanja odgovornosti države za štetu proizilazi iz toga što se u ovom slučaju ne može neposredno primeniti načelo

¹¹ Đorđe Tasić, "Jedan pokušaj podele državnih funkcija u formalnom i materijalnom smislu", u: *Izbor rasprava i članaka iz teorije prava* (radove Đ. Tasića priredio Radomir Lukić), izd. Srpske akademije nauka i umetnosti, Beograd, 1984, knj. VI, str. 26.

¹² Đorđe Tasić, "Pojam prava", u nav. zborniku, str. 176. Upravo uviđajući ovu činjenicu ruski teoretičari smatraju da treba razvijati posebnu, "javnopravnu" odgovornost koja je šira po pojmu od ustavne i upravne odgovornosti i podrazumeva jedinstvo moralne, političke i pravne odgovornosti predstavnika vlasti prema građanima i narodu (više videti kod: В. Н. Савин, *op. cit.*, str. 66).

¹³ Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Beograd, 1998. god., str. 241.

¹⁴ Hans Kelzen, *op. cit.*, str. 260.

¹⁵ Đorđe Tasić, "O francuskoj (pravnoj) koncepciji države", u *Izbor rasprava...*, str. 127.

krivice, po kome se sankcija uvek primenjuje prema licu koje vrši delikt, tj. čije se ponašanje smatra štetnim po društvo. Zbog toga što deliktnu radnju preduzima fizičko lice koje reprezentuje država, dolazi do složene situacije razdvajanja subjekta odgovornosti (štetnika, pojedinca koji vrši delikt u svojstvu državnog službenika ili lica koje zastupa državu) od lica kome se uračunavaju obaveze iz takvih postupaka štetnika (države u čije je ime štetnik istupao). Da bi uopšte bio postignut cilj primene sankcije u slučaju kada je sankcija uperena protiv nekog drugog lica, a ne prema neposrednom štetniku, trebalo bi da se oba lica (i štetnik i lice protiv koga je sankcija uperena) identifikuju u tom smislu da se delikt koji vrši pojedinac može u pravnom smislu pripisati drugom licu protiv koga je sankcija uperena (u ovom slučaju državi), kao i da sankcija neposredno pogađa ne samo državu kao odgovorno lice nego u krajnjoj liniji i lice čije se ponašanje smatra štetnim po društvo.¹⁶

Da li za delikt koji vrši državni organ nevršenjem službene funkcije, njenom zloupotrebom ili prekoračenjem službenih ovlašćenja može da odgovara država? Na ovo pitanje se u starijoj pravnoj literaturi, s uporištem na teorije suverenosti ili samoograničenja državne vlasti, odgovara da ovako nešto nije moguće, jer je država prethodno donetim zakonima kojima sankcioniše povredu službene funkcije izrazila svoju "volju" da državni organ vršeći službu postupa u skladu sa zakonom (inače se čini delikt), a pored toga zadužena je da primenjuje sankciju koja sledi kao reakcija na učinjeni delikt. Prema tome, država ne može, figurativno rečeno, "hteti" i delikt i sankciju.¹⁷ Državni organ ili državni funkcioner koji izvrši nezakonitu radnju ne vrši time državnu funkciju, nego je upravo krši. Ovaj razlog govori u prilog tome da država ne može da odgovara za izvršeni delikt.

Slično zaključuje i Jakov Radišić, koji svoj stav zasniva na drugačijim argumentima: odgovornost je po prirodi stvari subjektivna i vezuje se jedino za onu štetnu radnju koja je za osudu sa stanovišta određenog pravnog poretka. Kad neko nadoknađuje štetu, iako nema svojstva delinkventa, on ne odgovara, već ispunjava svoju ugovornu ili zakonsku obavezu.¹⁸

Tačno je da država principijelno ne dopušta proizvoljno ponašanje činovnika u njenoj službi, nego nastoji da se državna služba pravilno i zakonito vrši. U tom cilju državna služba daje službenom licu naročite privilegije, kao što su: plata, penzija, naročita zaštita ličnosti i časti pri vršenju službe. S druge strane, stupanje u državnu službu razlikuje se od zasnivanja odnosa sa privatnim poslodavcem, po posebnim obavezama i odgovornosti službenika pri vršenju dužnosti. Zato prilikom stupanja u službu činovnici obično polažu zakletvu i obavezuju se da budu verni svome pozivu, da čuvaju poverenu im državnu tajnu i da se potčinjavaju disciplini.¹⁹

Prema tome, država "neće" delikt, ona "hoće" zakonito vršenje službe i primeniće sankciju prema državnom službeniku koji je nezakonito vršio službu.

¹⁶ Hans Kelzen, *op. cit.*, str. 109.

¹⁷ Hans Kelzen, *op. cit.*, str. 260.

¹⁸ Jakov Radišić, *op. cit.*, str. 33.

¹⁹ Evgenij V. Spektorski, *Država i njen život*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Beograd, 2000. god., str. 125.

Međutim, posebni pravni razlozi mogu dovesti do propisivanja njene obaveze da naknadi štetu umesto štetnika. To su razlozi koji se obično na teorijskom nivou iskazuju kao pravičnost, a u suštini odgovaraju postizanju pragmatičnog političkog cilja zaštite pojedinih kategorija oštećenih građana. Znači: onda kada društvena grupa na vlasti proceni da bi trebalo pružiti posebnu zaštitu građanima, uslediće donošenje zakona kojim će se država obavezati da da naknadu umesto neposrednog štetnika, ili čak i onda kada šteta uopšte nije pričinjena propustom službenog lica. Država je finansijski mnogo moćnija od pojedinca - štetnika i zato se može obavezati da umesto njega isplati naknadu, čak i onda kada po opštim pravilima građanskog prava ne bi na to bila obavezna.

Da je država obavezna na naknadu, a ne odgovorna za štetu, pokazuje činjenica da država ne može biti objekt sankcije.²⁰ Sankcija nije ni bila uperena protiv države, a ako nije bila uperena protiv nje, onda se ona ne može smatrati odgovornom. Drugo, lice koje vrši protivpravan akt neispunjavanjem državne obaveze (u smislu državnog prava) ne postupa kao državni organ, niti vrši svoje službene funkcije. Ono dela samo u vezi sa svojom službenom funkcijom kao državni organ. Jedino ako protivpravan akt koji je ono učinilo stoji u vezi s njegovom funkcijom državnog organa, može država biti obavezna da popravi nepravu.²¹ Ali, čak i kada se država obavezuje da otkloni nepravu nastalo neizvršenjem obaveza (na primer, da se poništi protivpravni akt državnog organa, da se izvrši obaveza države, koja nije izvršena, kao i propust da se kazni lice koje je delikt učinilo), ni tada sankcija nije uperena protiv države.²²

Kako vidimo, problem određivanja subjekta odgovornosti komplikuje se time što je u tradicionalnoj doktrini odgovornost uvek povezana sa idejom pogreške, tj. idejom o povređenom moralnom ili pravnom pravilu, pri čemu u pravom slučaju imamo moralnu, a u drugom pravnu odgovornost.²³ I pojam odgovornosti, kao i pogreške, pretpostavljaju postojanje ličnosti sa svesnom ili, tačnije rečeno, slobodnom voljom. Zato tradicionalno shvatanje odgovornosti ide samo dotle dok se ne reši pitanje pripisivanja pogreške, tj. da li je neka ličnost povredila slobodnom voljom određeno pravno pravilo i da li se to može pripisati u odgovornost ličnosti koja je nosilac te volje.²⁴ Međutim, odgovornost države za štetu ne bi više trebalo vezivati za ideju pogreške, iako se "istina iz navike, zbog stalnog uticaja ideja pisaca građanskog prava, još uvek ... govori o pogrešci države, o pogrešci javnih službi. Ali, u stvari, odgovornost države se ne zasniva na toj njenoj tobožnjoj pogrešci. Više nije u pitanju odgovornost koja se vezuje za pripisivanje pogreške. Treba samo da se utvrdi koja će to imovina konačno da

²⁰ Otuda je često u starijim pravima ili u bivšim socijalističkim (na primer ruskom) pravima pravljen razlika između države i državne blagajne, pa je odgovornost države bila isključena, ali je izuzetno priznavana mogućnost da se na teret državne blagajne (fiska) realizuju zahtevi za naknadom štete.

²¹ Hans Kelzen, *op. cit.*, str. 260-261.

²² Hans Kelzen, *op. cit.*, str. 124.

²³ Leon Digi, *Država i njen život*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Beograd, 2000. god., str. 168-169.

²⁴ Leon Digi, *op. cit.*, str. 169.

podnese rizik od štete pričinjene vršenjem javne službe. Istina, kaže se da tada i nije više reč o odgovornosti. Trebalo bi upotrebiti neki drugi izraz, ali taj izraz ne postoji".²⁵

Prema tome, da zaključimo: država može biti subjekt imovinske obaveze ako je odgovorna za delikt, a to će biti u slučaju kada stoji u određenom pravno određenom odnosu prema delinkventu koji je svojom radnjom izazvao štetu drugom licu. U tom slučaju, ako se propiše da će država odgovarati svojom imovinom za delikt koji je izvršilo lice u državnoj službi, ta odgovornost je uvek apsolutna (objektivna) i nikad se ne može zasnivati na činjenici da je država mogla "predvideti" ili "da je htela" štetnu posledicu.²⁶

Odgovornost države za delikt je posredna - ona "odgovara" tj. duguje naknadu štete zbog svog pravno određenog odnosa prema delinkventu (službenom licu) u slučaju kada je ovakva obaveza zakonom ili drugim pravnim aktom predviđena. Pravni razlozi koji govore u prilog ustanovljavanja takve obaveze objašnjavaju pravni osnov takve odgovornosti.

Pravni osnov

Krajem 19. i početkom 20. veka nastajala su brojna i različita teorijska shvatanja o pravnom osnovu odgovornosti države za štetu. Pojedina od njih, naročito francuske teorije o dvostrukoj prirodi funkcija državne vlasti i teorije rizika, imale su ne samo odlučujućeg uticaja na razvoj nacionalnog zakonodavstva i sudsku praksu, nego su doprinele stvaranju sličnih teorijskih pravaca u susednim evropskim državama.²⁷ Međutim, ni tada ni danas nije postignuta teorijska saglasnost u pogledu najpodesnijih pravnih razloga kojima se pravda potreba da država odgovara za štetu, osim što je priznato načelo odgovornosti države, što predstavlja jednu od najkarakterističnijih pojava sadašnje pravne evolucije.²⁸

Od perioda liberalnog kapitalizma do danas značajno su se promenile okolnosti u kojima se postavlja pitanje odgovornosti države za štetu. Najkraće bi se te razlike uslovljene razvojem društva i države mogle iskazati u sledećem:

1. za razliku od prošlosti u kojoj je neodgovornost države i njenih organa bila pravilo, danas je odgovornost države pravilo, a neodgovornost izuzetak,²⁹
2. suverenitet nacionalnih država danas ima izmenjen smisao i u znatnoj meri je ograničen normama međunarodnog prava, pa se sve češće na

²⁵ Leon Digi, *op. cit.*, str. 170.

²⁶ Hans Kelzen, *op. cit.*, str. 125.

²⁷ Može se konstatovati da su ove teorije najbrojnije, a po nekim navodima i najsavremenije. U okviru ovih teorija u Francuskoj se ističe Digijeva teorija, a u Nemačkoj teorija Ota Majera o pravičnosti. O razlikama između francuskog i nemačkog modela u oblasti odgovornosti države, kao i o međusobnim teorijskim prožimanjima videti u: Michel Fromont, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1967. god., naročito str. 21-23.

²⁸ Leon Digi, *op. cit.*, str. 179.

²⁹ Anri de Laubader prema: Dragoljub Kavran, "Odgovornost za štetu nanetu radom uprave u uporednom pravu sa posebnim osvrtom na anglosaksonsko pravo", *Pravni život*, 1992. godine, tom II, br. 11-12., str. str. 1927.

međunarodnom nivou postavlja pitanje odgovornosti države za kršenja ljudskih prava (a i za uzgredno prouzrokovanu štetu) ili za propuste i kršenja obaveza preuzetih potpisivanjem ugovora o pristupanju međunarodnim organizacijama,

3. brojne teorije kojima je objašnjavan pravni osnov odgovornosti države za štetu danas su prevaziđene, ali su svojevremeno uticale na stvaranje nacionalnih pravnih modela odgovornosti države za štetu koji su međusobno veoma različiti i razvili su se u skladu sa osobenom tradicijom razvoja uprave,
4. u savremenim društvima odgovornost države za štetu sve više se saobražava konceptu rizika: država treba da svojom imovinom garantuje za pravilno i zakonito vršenje javnih službi.

Polazeći od navedenih postavki, teorija rizika predstavljala bi najpodesniji teorijski okvir za osmišljavanje odgovarajućeg pravnog modela odgovornosti države za štetu u onim državama u kojima je demokratska tradicija bila prekinuta periodom komunističke, odnosno socijalističke vladavine, tj. u zemljama u kojima i danas postoje teškoće u pogledu potpunog uspostavljenja vladavine prava. Pravni osnov odgovornosti države za štetu bio bi stvoreni rizik od nastanka štete građanima preduzetim radnjama državnih organa (najčešće uprave). Država se, praktično, nalazi u ulozi jemca koji svojom imovinom jamči za pravilno i zakonito vršenje državne službe. U slučaju da šteta nastane, bilo dozvoljenom, bilo nedozvoljenom radnjom državnih organa, država može biti u obavezi da naknadi štetu umesto štetnika (lica koje je predstavlja ili državnog službenika). Razlika između ove dve situacije jeste u tome što se, pod uticajima tradicije, za štete iz dozvoljenih radnji odgovara u upravnom režimu, dok se odgovornost za protivpravne radnje uspostavlja u (delimično modifikovanom) režimu građanskopravne odgovornosti. Pri tome se, u ovom drugom slučaju, odgovornost države može vezivati za postojanje krivice štetnika, ali i ne mora.

Sa potpunim preobražajem javnog prava u sistem vršenja javnih službi u budućnosti odgovornost države sve više će biti usklađena sa teorijom rizika, kao *no fault* osiguranje od rizika u vršenju javnih službi, što podrazumeva da će se država podvrgnuti imovinskoj odgovornosti za sve akte (dozvoljene kao i nedozvoljene) državnih organa kojima se građanima pričinjava šteta bez obzira da li je u konkretnom slučaju šteta prouzrokovana namerno.

Iako prihvatanje teorije rizika, zasnovane na načelima distributivne pravde, potiskuje u drugi plan raspravu o osnovu odgovornosti u odnosu na prioritarnu potrebu reparacije štete, ipak je neophodno, radi detaljnijeg razjašnjenja, odrediti pravnu prirodu ovog instituta. Jer, prihvatanje određenog teorijskog koncepta odgovornosti za štetu treba da bude smernica zakonodavcu pri propisivanju odgovarajućeg pravnog režima koji će se primeniti u slučajevima u kojima građani podnose tužbu protiv države radi naknade štete.

Pravna priroda

Određivanje pravne prirode odgovornosti države za štetu zadire u problem razgraničenja oblasti javnog od privatnog prava.

Odgovornost države za štetu nije jedinstvena kategorija, nego se radi o konglomeratu više vrsta odgovornosti, izvedenih iz različitih pravnih odnosa. Otuda su u njoj jasno uočljivi i javnopravni i građanskopravni elementi. Građanskopravni elementi prepoznatljivi su u uslovima odgovornosti, koja se po pravilu vezuje za tzv. deliktnu (subjektivnu) odgovornost štetnika - državnog službenika ili lica koje predstavlja državu. Javnopravni element ove odgovornosti tiče se subjekta (države). Okolnost da se država pojavljuje (doduše posredno) kao subjekt tih različitih vrsta odgovornosti opredeljuje javnopravnu prirodu tih odgovornosti. Sa druge strane, ovaj formalni element koji povezuje i objedinjuje različite vrste odgovornosti ne omogućava u svakom slučaju uspostavljanje posebnog, javnopravnog režima u pogledu naknade štete. Zato se obaveza države na naknadu štete temelji na različitim pravnim osnovama, što utiče na vrstu pravno priznatih šteta i obim naknade, a takođe uslovljava i primenu različitog pravnog režima (upravnog ili građanskog) prilikom naknade štete, odnosno davanja odštete (javnog obeštećenja).

Odgovarajući pravni režim koji bi trebalo primeniti kod odgovornosti države za štetu, kao graničnog područja obligacionog i upravnog prava, može se odrediti ukoliko se pokuša razgraničenje predmeta ovih dveju grane prava, što se uobičajeno čini na osnovu metoda regulisanja onih odnosa koji spadaju u oblasti ovih grana prava. Ako država preko svojih organa vrši funkciju "običnog" pravnog lica, zaključuje ugovore i odgovara za njihovo ispunjenje po pravilima građanskog prava, jasno je da će na takve odnose biti primenjene norme građanskog prava, jer je u konkretnom odnosu, koji karakteriše koordinacija volja, državni organ jednaka stranka sa građaninom. U tom slučaju država će odgovarati za postupke svojih službenika kojima je građanima pričinjena šteta isto kao što bi odgovaralo i svako drugo pravno lice za štetu pričinjenu deliktnom radnjom svojih radnika. Ali, u situaciji kada država uz takvu svoju privredno-pravnu delatnost primenjuje i norme upravnog prava, ili isključivo vrši vlast, pokazuje se da je teško proceniti koji bi pravni režim bio odgovarajući za ustanovljenje odgovornosti države i određivanje naknade za nastalu štetu. U takvim slučajevima, odnos građanina i nosioca javne vlasti nije ravnopravan, nego je zasnovan na potčinjavanju građanina državnim organima koji istupaju autoritativno (odnos subrogacije).³⁰ To je i osnovni razlog što odgovornost države za štetu zadire u oblasti građanskog i upravnog prava, odnosno ustavnog prava.

Prema tome, kada govorimo o odgovornosti države za štetu, u tom graničnom području javnog (ustavnog i upravnog) prava i privatnog (građansko odštetnog) prava, ne razmatramo jedinstveni pravni institut, nego mešavinu pravnih instituta koji se sastoje od elemenata različite pravne prirode. Može se reći da se radi o posebnom pravnom fenomenu, određenom pre svega društvenom funkcijom i subjektivnim elementom: državom kao subjektom imovinske obaveze. Da li će u budućnosti doći do objedinjavanja različitih vidova odgovornosti države u

³⁰ U istom smislu: Ivo Krbeč, *op. cit.*, str. 158, Бойцова, В. В. и Л. В. Бойцова, "Интерпретация принципа ответственности государства за ущерб, причиненный гражданам, в практике Конституционного Суда РФ", *Государство и право*, 1996. г. бр. 4, стр. 51.

jedinstveni institut koji bi doveo do uspostavljanja *sui generis* odgovornosti države za štetu,³¹ ili će i tokom daljeg razvoja prava ostati "rascepkano", neodređeno i nejedinstveno more propisa koji se odnose na imovinsku odgovornost države, zavisi od tendencija u razvoju svakog pojedinog zakonodavstva. Zato, da bi se uopšte moglo govoriti o odgovarajućem pravnom modelu u kome bi na optimalan način bila regulisana odgovornost države za štetu, mora se prethodno istaći koje se vrste odgovornosti podrazumevaju pod "odgovornošću države za štetu" i gde su njihove granice.

Jer, tokom razvoja evropskih država od XIX veka do danas, odgovornost države za štetu razvijala se, uz postupno proširenje i dopunjavanje, i obuhvatala sledeće oblike:

1. uzgrednu i izvedenu (supsidijerno-akcesornu) odgovornost države za štetne posledice nezakonitih radnji službenih lica, ako štetnik nije mogao lično da odgovara po pravilima o odgovornosti za tzv. lične greške;
2. direktno-akcesornu odgovornost za štetu za tzv. greške službe - ako se nije mogao identifikovati konkretni štetnik (službeno lice) čijim je radnjama prouzrokovana šteta;
3. originarnu (izvornu) odgovornost države za različite postupke predstavnika najviših političkih vlasti na međunarodnom nivou (preduzete prema drugim državama ili stranim državljanima);
4. originarnu odgovornost države za protivpravne postupke prema stranim državama, kao što su na primer objava i vođenje rata i slično (na međunarodnom nivou);
5. originarnu odgovornost države za sve greške njene uprave (na osnovu prouzrokovanja štete - objektivna odgovornost).³²

U svim zakonodavstvima mogu se prepoznati po sličnom načinu regulisanja slučajevi u kojima država odgovara za nezakonit ili nepravilan rad svojih organa, dok se u ostalim navedenim situacijama od zakonodavstva do zakonodavstva razlikuje način na koji se reguliše odgovornost države za štetu, što uslovljava pojave "mešanja" pravnih režima, nedostatka odgovarajućeg pravila ili neusklađenosti donetog pravnog pravila sa konkretnom životnom situacijom.

Vrste i granice odgovornosti države za štetu

Iako se problematika odgovornosti države za štetu (time i naknade štete) javlja kod čitave državne delatnosti, najaktuelnija je kod njene upravne delatnosti i to u toj meri da se vrlo često, kad se govori o odgovornosti države za štetu, misli na njenu odgovornost na području uprave.³³ Sigurno je da je to posledica činjenice da uprava, tj. organi uprave deluju ostvarujući neposredni, svakodnevni

³¹ Veoma zanimljivo i originalno stanovište koje zastupa Ivica Crnić u: *Naknada štete (Odgovornost države i popravlanje štete)*, "Organizator", Zagreb, 1995. godine, str. 137-138.

³² Clo Duri Bezzola, *Der Einfluss des privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadenersatzrechtes*, Dissertation, Zürich, 1960. godine, str. 57 i sledeća.

³³ Ivo Krbeč, *op. cit.*, str. 156.

kontakt sa građanima, vrše mnogobrojne i raznorodne poslove koji, s jedne strane, angažuju javni interes, a, s druge strane, mogu dovesti do ugrožavanja ili ograničenja određenih prava i sloboda građana i rizika nastanka štete.

Odgovornost države nikada se nije protezala na rad zakonodavca, pravosudnih organa, ni na odluke vezane za diplomatske odnose ili političke odluke državnog vrha donošene u periodu društvenih kriza (kao što su ratovi, mobilizacije, epidemije i slično). Čak i onda kada se razvila odgovornost za akte izvršne i (u ograničenom vidu) sudske vlasti, isključuje se podnošenje zahteva za naknadu štete protiv zakonodavca, jer se radi o tipičnim "aktima suvereniteta", bez razlike što nezakonitim aktima zakonodavca praktično može biti pričinjena veća šteta nego pojedinačnim upravnim aktima, jer se zakonski akti odnose na neizdiferenciran krug lica. U takvim slučajevima, kao i u slučajevima odgovornosti sudija za nezakoniti rad, smatra se da postoji povreda principa legaliteta, što, iako prioritarno angažuje javni interes, ne treba da obavezuje samu državu na naknadu štete.³⁴

I zaista, odgovornost države za štetu u najvećoj meri se može poistovetiti sa njenom odgovornošću na području uprave, iako se time ne iscrpljuje. U skladu sa tim, u teoriji upravnog prava odgovornost države za štetu koju učine njeni organi najčešće se deli na:

1. odgovornost za njihovu grešku, krivicu ili nedopušteno ponašanje, i;
2. odgovornost bez greške, krivice ili nedopuštenog ponašanja (objektivna odgovornost).³⁵

Iako za ovo razlikovanje ne postoji jedinstven i siguran kriterijum, ono je značajno zbog toga što doprinosi boljem razumevanju uslova odgovornosti države, kao i radi lakše sistematizacije konkretnih slučajeva u odnosu na koje će se propisati imovinske obaveze države. "Bitna razlika između te dve odgovornosti je u tome, što je za prvu bitna greška odnosno protivpravnost pri vršenju službe, dok to nije bitno kod druge odgovornosti. Da bi u drugom slučaju država bila odgovorna, potrebno je da bude šteta nanosena pod naročitim okolnostima, - do te odgovornosti dolazi i kad je služba posve pravilno funkcionirala i kad su se vršiooci službe strogo pridržavali pravnih pravila".³⁶

Može se smatrati da odgovornost države za štetu obuhvata potpuno različite situacije u kojima postoji materijalna odgovornost službenog lica, države ili javnopravnih tela koja vrše javna ovlašćenja, a to su:

³⁴ Бойцова, В. В. и Л. В. Бойцова, *op. cit.*, str. 50, Oto Majer, prema Peter U. Rosenstock, *Die Haftung des Staates als Unternehmer im Bereiche der Hoheitsverwaltung*, Verlag Schulthess und CO. AG, Zürich, 1966. godine, str. 6-7.

³⁵ Ovo je uobičajena podela koja se prihvata u radovima teoretičara upravnog prava (tako kod: Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ*, I knjiga, "Birozavod", Zagreb, 1960.g., str. 222; isti autor i u: *Odgovornost države...*, str. 156. i sl., Zoran Tomić, "Pravna priroda tzv. odgovornosti države za štetu bez greške u jugoslovenskom pravu", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1983.g., br. 1-4, str. 695-698; Dragaš Denković, "Naknada štete prouzrokovane radnjama javnih službenika i odgovornost", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1961.g., br. 2-3, str. 231-234; Slavoljub Popović, "Odgovornost države i organizacije koje vrše javna ovlašćenja za štetu nanetu građanima i pravnim licima", *Pravni život*, 1992, vol. 42, tom II, br. 11-12, str. 1915-1924.

³⁶ Ivo Krbek, *Odgovornost države...*, str. 156.

1. odgovornost državnog službenika (lična i materijalna) za štete prouzrokovane građanima, drugom državnim službeniku ili samoj državi vršenjem službene dužnosti;
2. materijalna odgovornost države za štete prouzrokovane službenim radnjama službenika za koje država može da odgovara na jedan od sledećih načina: supsidijarno, akcesorno-solidarno ili primarno;
3. objektivna odgovornost za preduzete opasne delatnosti koje organizuje država i za korišćenje opasne stvari u njenom vlasništvu,
4. tzv. odgovornost bez greške za štetu prouzrokovanu dopuštenim radnjama službenih lica,
5. obeštećenje šteta nastalih u vanrednim okolnostima, koje ne stoje u uzročnoj vezi sa postupcima državnih organa, ali razlozi pravičnosti i solidarnosti države sa svojim građanima nameću potrebu isplate posebne odštete.

U suštini, odgovornost države u užem smislu reči (najpravilnije i istorijski sa najdužom tradicijom) podrazumevala bi samo materijalnu odgovornost države za štete prouzrokovane nepravilnim ili nezakonitim radnjama službenih lica. U upravno-pravnoj teoriji uobičajeno se o ovoj vrsti odgovornosti govori kao o odgovornosti za grešku. U odnosu na odgovornost službenog lica čijim je radnjama prouzrokovana šteta, takva odgovornost države nacionalnim zakonodavstvima može biti predviđena kao primarna i isključiva ili kao supsidijerna, odnosno akcesorna.³⁷ Primarna je ona odgovornost države koja postoji već samom činjenicom prouzrokovanja štete građanima pri vršenju državne službe. U tom slučaju potpuno je svejedno da li je identifikovan štetnik ili ne. Ako je zakonodavac predvideo da država odgovara supsidijerno ili akcesorno u odnosu na odgovornost štetnika, oštećeni će moći da tuži državu radi naknade štete tek ukoliko se ne može ustanoviti čijom je štetnom radnjom njemu prouzrokovana šteta ili ako se ne može od nesolventnog štetnika naplatiti naknada. I u ovom slučaju šteta mora nastati pri vršenju službe.

Međutim, razlikovanje odgovornosti za grešku i bez greške, iako uobičajeno, zasnovano je na pogrešnoj osnovnoj premisi: odgovornosti, a naročito pravne, nema bez greške (protivpravnosti). Ukoliko je postojanje greške zbog bilo kog razloga isključeno, onda se neće raditi o odgovornosti nego o situaciji koja podseća na odgovornost utoliko što određeni subjekt (u ovom slučaju država) dobrovoljno i bez građanskopravne imovinske obaveze prihvata da oštećenom da izvesnu odštetu po naročitom zakonskom osnovu. Motivi propisivanja takve obaveze često stoje izvan prava i vezani su za ostvarenje željenih političko-socijalnih ciljeva u konkretnom društvu, a ako se ipak traže u oblasti teorije prava, najpre bi se mogli ticati prihvatanja rizika za pravilno i zakonito vršenje javnih službi ili uopšte prihvatanja socijalnih rizika svake vrste.

³⁷ U tom smislu i u švajcarskom pravu se pod javno-pravnom odgovornošću za štetu u užem smislu podrazumeva samo ovaj oblik odgovornosti (Robert Binswanger, *Die Haftungsverhältnisse bei Militärschäden*, Verlag-Schulthess, Zürich, 1969.g. str. 8).

U slučaju odgovornosti za grešku država bi, kao i svaki drugi poslodavac bila odgovorna za štete prouzrokovane protivpravnim radnjama njenih službenika. Osim toga, kao organizator funkcija odbrane od spoljnog neprijatelja i obezbeđenja unutrašnje socijalne stabilnosti, država je obavezna, po opštim pravilima, da naknadi štetu prouzrokovanu opasnim stvarima u njenom vlasništvu ili opasnom delatnošću koju organizuje. I pored izvesnih teškoća, u ovim situacijama nastanka štete pitanje odgovornosti države za štetu moglo bi da bude raspravljeno na osnovu opštih pravila obligacionog prava. Jer, odgovornost države u ovim slučajevima ima izrazito kompenzacioni karakter, a naknada štete ima odlike građanskopravne sankcije.

U nekim drugim odnosima u kojima država preuzima dozvoljena ograničenja prava svojine građana i druge slične zahvate, uspostavlja se poseban pravni režim odštete pričinjene štete. Država tada ne podleže imovinskoj odgovornosti, jer šteta nastaje dopuštenom delatnošću njenih organa. U ovim slučajevima, koji spadaju u tzv. odgovornost bez greške, posebnim propisima se modifikuje opšti pravni režim ili propisuje primereniji upravni režim za ostvarenje prava oštećenog na odštetu. Uobičajeno je da se upravni put predvidi za regulisanje ovih situacija, pri čemu se, radi veće zaštite interesa oštećenih, u drugoj instanci određuje nadležnost sudskih organa za rešavanje o žalbama ovlašćenih lica povodom donetih odluka organa uprave o odšteti. Ovakva "odgovornost" države ima izrazito restitucionni karakter, jer se obeštećenje daje sa ciljem uspostavljanja predašnjeg imovinskog stanja oštećenog. Država će postupati na ovaj način uvek onda kada vrši izvesne socijalne funkcije (a ne kada samo reguliše odnose između pojedinaca, odnosno kada nalaže i raspoređuje prava i obaveze), što se u manjoj ili većoj meri može poklapati sa težnjom postizanja ciljeva individualističke ili solidarističke pravde.³⁸ Tako će država, u skladu sa potrebama i vlastitim finansijskim mogućnostima, obezbediti isplatu naknade štete iz posebnih fondova žrtvama porodičnog nasilja ili teških oblika kriminaliteta sa elementima nasilja, žrtvama terorističkih napada i u drugim slučajevima.

Zaključak

Savremena država, koja na sebe preuzima staranje o zaštiti prava i sloboda čoveka mora biti podređena načelu odgovornosti. Ali, ovakva "odgovornost" države nije realna pojava, već obaveza u figurativnom smislu. "Odgovornost" države vezuje se za prekršaj onih obaveza koje imaju državni organi ili službena lica, a to su svakako poštovanje zakona i pravila službe. Ta "odgovornost" države nije u suštini ništa drugo nego preuzimanje imovinske obaveze umesto štetnika, koji se nalazi u posebnoj vezi sa državom. Na taj način nastoji se da se potencijalni štetnik (državni organ, odnosno službeno lice) obezbedi od rizika naknade štete koja može nastati njegovim manjim propustom u radu. Time se on motiviše za savestan rad u državnoj službi. Stoga zakonodavac posebno reguliše odnose između države (poslodavca) i službenog lica koje učini propust u svom radu, predviđajući,

³⁸ Dorđe Tasić, "Jedan pokušaj...", str. 31.

po pravilu, pravo regresa samo za slučajeve kada je šteta prouzrokovana krivičnim delom izvršenim u službi, odnosno namerno ili krajnjom nepažnjom.

Istorijska tradicija u pogledu razvoja građanskog i upravnog prava u svakoj pojedinoj državi uslovlila je pojavu da nema jedinstvenog pristupa regulisanju odgovornosti države za štetu. U mnoštvu razlika jedino je zajedničko to da se generalno priznaje mogućnost da se iz državne imovine može naknaditi šteta koju građani pretrpe protivpravnim radnjama službenih lica.

Rekli smo da "odgovornost" države u suštini označava činjenicu da se naknada isplaćuje iz državne imovine (što znači iz imovine svih članova društvene zajednice). Na koji način zakonodavac pristupa regulisanju ove obaveze? On se najčešće rukovodi vekovima starim i dobro uobličenim građanskopravnim modelom naknade štete ili jednim kvazi građanskim pravnim modelom koji se ostvaruje kroz režim upravnog prava. Koji je od ova dva modela primereniji pravnoj prirodi ovog instituta? Na ovo pitanje, u ovom trenutku, nije moguće dati jasan i potpuno zadovoljavajući odgovor.

Primeri iz uporednih zakonodavstava pokazuju da se pri rešenju konkretnog problema zakonodavci rukovode tradicijom i pragmatičnim razlozima: u anglo-sakosonskom pravnom sistemu u kome je do skoro postojao imunitet Krune, a odgovornost za protivpravan rad službenih lica bila isključivo lična, probilo se pravilo o materijalnim obavezama Krune za štete pričinjene radnjama njenih predstavnika. U Francuskoj se već vekovima, kroz uobličen upravno-sudski mehanizam kontrole zakonitog postupanja uprave, odlučuje i o naknadi štete zbog koje je tužena država. Nemački sudovi su vrlo rano počeli da rešavaju sporove u kojima je tužena država za naknadu štete, ali je i danas zadržana nadležnost redovnih sudova i primena opštih pravnih pravila građanskog prava (uz neka specijalna) u takvim situacijama. Čak i u zakonodavstvima država bivšeg socijalizma, na primer u Rusiji, počinje se u poslednje vreme sve više ukazivati na potrebu obavezivanja države na naknadu štete, kada je šteta pričinjena protivustavnim i nezakonitim radnjama državnih organa. I na međunarodnom planu princip odgovornosti sve više dobija na značaju - u praksi Evropskog suda pravde od slučaja Frankovich razvijaju se standardi u pogledu odgovornosti država - članica Evropske unije za vanugovorno prouzrokovanu štetu drugim članicama, pravnim licima ili pojedincima u slučajevima kršenja obaveza preuzetih Osnivačkim ugovorom (pre svega zbog neprimene ili pogrešne primene direktiva Evropske unije).

Nastojeći da pružimo odgovor kakva je pravna priroda ovog instituta, pokušali smo da pomirimo civilistički i javnopravni pristup. Iako je civilistička tradicija ostavila značajnog traga u razvoju odgovornosti države za štetu (naročito u zakonodavstvima izgrađivanim po ugledu na germanski sistem, što je slučaj i sa zakonodavstvima država nastalih na teritoriji nekadašnje SFRJ), ipak činjenica da se radi o odgovornosti države govori u prilog tome da smo u prisustvu javno - pravnog instituta. Međutim, transformacija uprave, koja je u XX veku dinamičnija nego što je bila u čitavom prethodnom veku, čini da je danas teško pronaći sličnosti sadašnjeg instituta sa nekadašnjim konceptom odgovornosti države za štetu koji se razvijao u fazi liberalnog kapitalizma. Samim tim, neizvesna je uspešnost prihvatanja tuđih pravnih rešenja na ovom području.

U procepu između nauka građanskog i upravnog prava, u protivrečnostima između nekadašnjeg (sada prevaziđenog) teorijskog koncepta i nedostatka novijih teorijskih ideja, opredeljujemo se za shvatanje da se odgovornost države u suštini poistovećuje sa njenom imovinskom obavezom koja bi trebalo da se zasniva na riziku od prouzrokovanja štete vršenjem vlasti ili, savremenije rečeno, javne službe. Zbog naročite veze štetnika sa državom koja je njegov poslodavac, država može (ali i ne mora) preuzeti imovinsku obavezu umesto štetnika. Otuda kada govorimo o "odgovornosti" države, uvek imamo na umu samo to da je država, tačnije državna imovina objekt obaveze, a da je njena "odgovornost" posredna i izvedena iz lične odgovornosti štetnika. Ona ne sme biti ni preširoko određena (jer bi se tako država našla u poziciji da odgovara za svaku građaninu pričinjenu štetu), niti pak preusko postavljena, jer bi tada nedovoljno bila zaštićena prava građana. Stoga se čini se da bi jačanje principa odgovornosti države trebalo najpre vezati za ostvarenje principa vladavine prava i kontrolu vršenja vlasti (kroz upravnu, upravno-sudsku i sudsku kontrolu), uz uvažavanje svih specifičnosti ovog instituta koje nalažu "mešanje" upravnog i civilnog pravnog režima.

Summary

STATE RESPONSIBILITY FOR DAMAGE AS A FORM OF LEGAL RESPONSIBILITY

The article analyses phenomenon of state responsibility for damage caused to citizens in performing services (by illegal or irregular acts of state organs). Reminding of historical roots of this occurrence and legal models that are developed to regulate it as a legal institute, the authors conclude that state responsibility is to be treated as a form of legal responsibility. Although they emphasize that state responsibility derives from responsibility of violator and that it can not be linked to the concept of mistake, the authors believe that a legal basis for such a "responsibility" in contemporary conditions may be found in risk of causing damage in proceedings of state organs or state officers. The authors point to unfavorable consequences of a fact that legislation of transitional countries has insufficient tradition in regulating this institute as institute of public law, regardless of its significance, and that the future legislation should regulate this institute according to legal tradition and financial resources of a particular country.

Key words: *theory of law, civil law, administrative law, legal responsibility, state responsibility.*

Zusammenfassung

HAFTUNG DES STAATES BEI SCHADEN ALS FORM DER RECHTSHAFTUNG

In der Arbeit wird das Phänomen der außervertraglichen Haftung des Staates für Schaden analysiert, der für die Bürger bei ihrer Dienstausbübung entstanden ist (durch gesetzwidrige oder ungerechte Akte von Staatsorganen). Indem an die historischen Wurzeln dieser Erscheinung und die Rechtsmodelle erinnert wird, in denen sie als Rechtsinstitut geformt ist, stellen die Autoren fest, dass die Haftung des Staates als eine der Formen von Rechtshaftung behandelt werden muss. Obwohl sie hervorheben, dass die Haftung des Staates aus der Haftung des Unheilstifters abgeleitet wird, so dass sie mit der Idee des Fehlers verbunden werden kann, sind die Autoren der Auffassung, dass die Rechtsgrundlage solcher «Haftung» unter zeitgenössischen Bedingungen im Risiko des Entstehens von Schaden durch das Vorgehen von Staatsorganen oder Staatsfunktionären gesucht werden muss. Die Autoren weisen auf ungünstige Folgen der Tatsache hin, dass in der Gesetzgebung der Transitionsländer keine ausreichende Tradition im Hinblick auf die Regelung dieses Instituts als Institut des öffentlichen Rechts entgegen seiner Bedeutung besteht hin, so dass in der künftigen Gesetzgebung dieses Institut entsprechend der Rechtstradition und den finanziellen Quellen konkreter Staaten geregelt werden sollte.

Schlüsselwörter: *Rechtstheorie, bürgerliches Recht, Verwaltungsrecht, Rechtshaftung, Haftung des Staates.*

Sommario

**RESPONSABILITÀ DELLO STATO PER DANNO
COME FORMA DI RESPONSABILITÀ GIURIDICA**

Nel lavoro si analizza il fenomeno della responsabilità dello stato per danno causato a cittadini nell'espletamento di servizi (attraverso atti illegali o irregolari di organi statali). Dalla considerazione delle origini storiche di questo evento e dei modelli legali sviluppati per disciplinarlo come istituto giuridico gli autori concludono che la responsabilità dello stato deve essere trattata come una forma di responsabilità giuridica. Sebbene enfatizzino come la responsabilità dello stato derivi dalla responsabilità del trasgressore e che essa non può essere connessa al concetto di errore, gli autori ritengono che la base giuridica per tale "responsabilità" nelle condizioni esistenti possa essere rinvenuta nel rischio di causare un danno nel procedimento di organi o funzionari statali. Gli autori mostrano le conseguenze negative del fatto che la legislazione dei paesi in transizione presenti una tradizione insufficiente nella regolamentazione di questo istituto di diritto pubblico, indifferente al suo significato, e che la futura legislazione dovrebbe regolare questo istituto secondo la tradizione giuridica e le risorse finanziarie del singolo paese.

Parole chiave: teoria del diritto, diritto amministrativo, responsabilità giuridica, responsabilità dello stato.